

建设工程招投标中围标串标行为的法律规制与治理路径

何峥嵘

苏州安信造价咨询有限公司 江苏 太仓 215400

【摘要】：建设工程招投标领域的围标串标行为，会破坏市场竞争秩序，降低资源配置的效率，并且还可能引发工程质量以及安全方面的隐患，这已经成为建筑行业当中需要处理的难点。我国虽然已经构建起以《招标投标法》《反不正当竞争法》作为核心的法规体系，然而实践中还是存在法律界定模糊、监管机制滞后以及处罚力度不足等方面的问题，围标串标这种行为呈现出了隐蔽化以及复杂化的趋势。本文对现行法律规制所存在的局限性进行分析，并结合典型案例以及实证数据，对围标串标行为的制度漏洞展开探讨。研究发现：明确围标和串标这两个方面的构成要件以及举证责任，是法律规制工作的关键所在，需要对司法解释进行修订，来细化行为认定的标准；同时构建“信用惩戒+动态监管”协同机制，借助大数据来强化对投标全流程跟踪，完善行业自律以及举报激励制度。本研究为优化招投标法治环境来提供理论支撑，推动建筑业从“形式合规”向“实质公平”进行转型，对开展规范市场秩序和保障公共利益方面的工作拥有实践价值。

【关键词】：围标串标；法律规制；治理路径

DOI:10.12417/2811-0536.26.07.054

1 引言

按照《招标投标法》第三十二条以及《招标投标法实施条例》第三十九条，围标串标也就是投标人之间或者与招标人串通，运用不正当手段去处理排挤其他竞争者或者损害招标人利益。它的法律特性为行为主体具有特定的共谋性，也就是两个以上投标人或者投标人以及招标人达成意思联络；行为方式具有隐蔽性，通常会借助陪标、轮流中标、利益补偿等这类表面上合法的形式，来掩盖非法的目的；这种行为所产生的后果具备竞争破坏性，会直接去扭曲招投标市场的公平竞争机制。典型的行为模式当中，有投标人之间商定报价策略也就是“横向串通”，投标人与招标人泄露标底等信息的“纵向串通”，以及关联企业统一制作标书等“隐形串标”方式。

从行为的本质方面来看，围标串标这种行为突破了招投标制度的竞争底线，它的违法性不光体现于违反法定程序，更在于运用共谋手段虚化了竞争实质，法律针对这类行为所作出的禁止规定，其核心方面是维护招投标市场的诚信基础与竞争秩序。在实践中，围标行为大多会呈现出投标文件异常一致、投标保证金往来异常等方面的技术性特性，从而为法律识别工作提供了重要的依据。

2 围标串标行为的生成机理与制度诱因

2.1 利益驱动下的行为动机分析

承包商参与围标串标的主要原因来获取超额利润。建设工程项目所涉及的资金体量较大，并且利润空间较高，串通投标的行为能够显著地降低竞争成本，

从而避免利润因为充分开展竞争而被摊薄。有一部分承包商为了能够获得项目，结成了价格同盟，借助轮流中标以及陪标补偿的方式来瓜分市场，在短期内得以实现收益的最大化，评标专家参与合谋则主要受经济利益与人情关系双重驱动，违规收受投标人财物或承诺分成的情况屡见不鲜。目前开展的评标专家库随机抽取制度存在信息泄露方面的漏洞，这就给专家以及投标人利益输送提供了可乘之机。

从制度方面来看，招投标市场准入壁垒以及资质挂靠现象会助长投机心理，部分企业由于资质等级不足，不得不支付“管理费”来依附拥有投标资格的主体，这种寄生关系会滋生串标需求。同时，违法成本以及预期收益严重失衡，当前开展行政处罚的力度难以形成有效的震慑，从而致使市场主体甘愿冒着法律风险来进行逐利。

2.2 招投标制度设计缺陷的催化作用

最低价中标机制的过度运用成为诱发围标串标的一个重要制度方面的缘由，这种制度在遏制高价围标的同时还催生出恶意低价竞争行为，并且让投标人串通起来，形成“先低价中标、后高价索赔”的共谋模式。部分项目当中，中标价格低于成本价格，在施工阶段会通过设计变更以及虚增工程量等手段来对亏损进行弥补，使得工程质量存在隐患，并且让投资失控，资质审查制度所存在的形式化缺陷，给串标行为留下了操作的空间。当前所执行的资质管理规定，更侧重于静态资本的审查，却忽略了对投标人实际施工能力以及履约信用进行动态评估。投标人通过资质挂靠、业绩造假等方式来满足形式要件，导致“劣币驱逐良

币”的市场扭曲情况。

评标办法采用单一化设计会把制度风险放大，在技术标评审方面流于形式，这一情况致使价格因素的权重偏高，从而为投标人操纵报价提供了便利。电子招投标系统中，围标识别算法存在滞后情况，导致像异常报价、关联企业投标等典型串标特征难以及时预警。如果资格预审的透明度不足，容易引发信息垄断，有一部分招标人会设置排他条款来缩小竞争范围，进而助长了投标人合谋的动机。

2.3 监管失灵与执法弱化的双重困境

当下的行政监管体系存在着明显的执法空白区域。监管部门在开展招投标全流程的穿透式监督工作方面有所欠缺，尤其是对于投标保证金流转、关联企业识别等关键环节，缺乏有效的监控手段。行政处罚的标准和违法所得严重不匹配，《招标投标法》规定的罚款上限仅仅是合同金额的千分之五到千分之十，这远远低于串标得到的预期收益，很难形成有效的震慑。地方保护以及部门利益交织在一起，导致执法尺度出现不一致的情况，部分基层监管机构有选择性地执法，对本地企业或者重点项目网开一面，案件被移送至司法机关后，刑事立案率不足30%，行刑衔接机制不顺畅，导致大量的案件只能以行政处罚告终。举报奖励制度可以说是形同虚设，当前最高10万元的奖励标准难以激发内部知情人的揭发动因，反而会增加违法行为的隐蔽性。

3 围标串标法律规制的优化路径

3.1 明确法律构成要件与证据认定标准

对于围标串标行为的法律规制，首先需要明确其构成要件以及证据认定标准。现行的法律针对围标串标方面的界定较为笼统，导致在实践当中的认定较为困难。建议通过司法解释对行为要素细化，把“事先通谋”“实质性影响中标结果”当作核心要件，来区分“硬性串标”以及“软性围标”的行为特性，针对证据认定方面的难题，可以建立起举证责任倒置的规则，如果投标文件存在异常一致或者报价存在规律性差异，那就推定串标，并且要求投标人自证清白。

在证据采信方面，要明确电子数据、资金往来记录等新型证据的法律效力，构建“异常行为识别+经济往来追踪+通讯记录佐证”的复合证据链体系。对于隐蔽性比较强的“陪标”行为，可以引入专家辅助人制度，并且凭借投标策略分析等技术手段来开展认定工作。同时，要规范行政执法以及刑事司法的证据转化标准，避免因为证据门槛差异而产生规制漏洞。

3.2 完善民事赔偿与刑事惩处衔接机制

完善民事赔偿以及刑事惩处的衔接机制，构建梯度化的责任体系，并强化法律的威慑力。情节轻微的围标串标行为，优先选用民事赔偿责任，通过提高赔偿倍数也就是中标项目金额的1-3倍来实施经济惩戒；针对造成重大损失或屡犯主体，要突破“以罚代刑”惯性，明确刑事立案标准及量刑指引。建议把《刑法》第二百二十三条串通投标罪的起刑点和项目金额以及社会危害性联系起来，并且加重对组织者、职业陪标人等主体的处罚，在民事审判当中发现犯罪线索，要建立起法院向公安机关推行强制移送的机制，并且允许刑事判决直接对民事赔偿事实进行确认。在实践当中，要细化“先刑后民”以及“刑民并行”的适用情形，探索刑事罚金和民事赔偿的折抵规则，防止责任出现重叠或者遗漏。

为了强化衔接的实际效果，可以建立涉案企业合规从宽制度，把主动履行民事赔偿并且配合调查等情形当作刑事量刑酌定从宽情节，同步推行“黑名单”以及刑事记录联动机制，将串通投标犯罪主体自动纳入建筑市场失信联合惩戒范围，实现法律制裁以及行业准入的协同规制。

3.3 建立投标人信用评价动态管理制度

开展投标人信用评价动态管理工作，通过大数据技术来构建行为预警以及失信惩戒系统，将全国建筑市场监管公共服务平台的投标数据、司法判决信息以及行政处罚记录进行整合，实现建立多维度信用评价指标体系。如表1所示，重点监测投标人关联关系、报价异常度、中标率偏离值等风险指标，借助机器学习算法来识别隐蔽围标串标行为模式。

表1 投标人信用评价动态管理制度

| 评价维度 | 具体指标 | 权重 | 数据来源 |
|-------|-----------|-----|--------------|
| 历史合规性 | 行政处罚次数 | 30% | 住建部门数据库 |
| 司法涉诉 | 串通投标案件败诉率 | 25% | 裁判文书网 |
| 交易行为 | 异常报价标准差 | 20% | 电子招投标系统 |
| 关联关系 | 关联企业投标重合度 | 15% | 企业工商信息库 |
| 社会监督 | 有效投诉举报数量 | 10% | 12345 政务服务热线 |

开展对信用评级的季度动态更新工作，设置红、黄、蓝三级预警机制，评级为C级以及以下的投标人会及时自动触发投标资格限制，并且在项目评审时修正其报价系数。探索建立信用修复机制，允许失信主体通过整改验收、公益捐赠等方式来回复信用分值，刑事犯罪记录会被纳入永久性的失信档案中。

4 围标串标综合治理的协同机制构建

4.1 智能化监管平台的技术赋能路径

在智能化监管平台的技术赋能路径中,电子招标投标系统以及区块链技术开展融合应用的优势显著。电子招标投标系统通过全流程数字化,实现投标文件的加密传输、自动评审以及异常行为监测,能够有效降低人为干预所带来的风险。区块链技术的去中心化特性能够构建实现不可篡改的投标记录链,所有参与方的操作都会被时间戳所记录,进而形成完整的证据链。这种技术组合可以实时识别围标串标特性,如IP地址重合、投标文件雷同异常数据。

智能合约引入可自动执行规定的触发机制。当检测到关联企业在投标或者报价方面有规律性差异时,系统就会立即自动预警,并冻结可疑账户,监管机构通过分布式账本实现跨部门数据共享,破除信息孤岛这一难题。区块链的透明性可以提高社会监督力度,投标人能够借助哈希值来验证评标结果的真实性。

4.2 行业自律组织与举报激励制度创新

建筑业协会作为行业自律主体,可以制定《反围标串标行为公约》,开展行业黑名单制度的建立工作,对查实的企业实施市场准入限制、资质降级等方面的惩戒措施。协会需要设立专项核查小组,通过大数据来分析会员单位投标轨迹,重点对关联企业投标报价离散系数、技术标相似度等指标进行监测,建立举报奖励基金池,对于实名举报者会按照涉案金额的5%—10%来进行物质奖励,同时配备匿名举报通道以及证人保护机制。

推行“诚信保证金”制度,要求会员企业缴纳年度投标保证金,违规行为查实后没收保证金并转化为举报奖励资金,协会可以和检察机关建立线索移交的绿色通道,为重大串标线索提供初核报告以及电子证据包。进行“阳光招标示范项目”的评选,将没有围标投诉作为参评的前置条件,从而引导企业开展良性竞争。

参考文献:

- [1] 雷羽.工程建设项目招标投标活动中围标串标现象分析及对策探讨[J].企业改革与管理,2025,(24):145-147.
- [2] 王旭涛.基于大数据融合的工程采购围标串标风险识别模型构建及防控机制[J].中国物流与采购,2025,(24):115-116
- [3] 杜忠凯.基于大数据画像技术的围串标行为智能识别与预警[J].中国招标,2025,(12):90-92.
- [4] 高博.国有企业新型隐蔽围标串标行为的识别与防范研究[J].招标采购管理,2025,(11):42-44.
- [5] 史江.施工企业投标风险及防控策略[J].上海企业,2025,(03):81-83.

4.3 跨部门联合惩戒体系的实施保障

开展构建跨部门联合惩戒体系,需要借助“互联网+监管”模式,由市场监管部门牵头搭建建设工程招标投标违法线索共享平台,并和住建部门资质管理系统进行交互,公安机关通过经侦数据平台能够实现实时对接。市场监管部门应当建立企业围标串标行为的记分卡制度,对于累计达到12分的企业,启动多部门联合约谈机制,同时把相关信息推送至发改部门的公共资源交易黑名单中。住建部门可以依据行政处罚决定书,在48小时内冻结涉案企业资质变更申请,如果情节严重,启动资质动态核查程序,公安机关经侦支队应当设置招投标犯罪侦查专班,针对跨区域串标案建立“云端协作”机制,借助电子投标文件MAC地址溯源、投标保证金流向追踪等技术手段来固定证据链。财政部门需要把行政处罚信息嵌入到政府采购供应商资格审查系统当中,进而自动触发3至5年的投标资格限制。

5 结语

围标串标行为破坏了招投标制度的信任基础,对其开展治理工作关乎市场秩序的修复以及公共利益底线。本文研究显示,围标串标问题已经从个别违法情况转向了结构性困境,单纯开展事后惩戒难以消除病灶。要破解困局,需要完成从“形式合规”到“实质公平”的范式转换,其核心是压缩权力寻租空间、重构竞争伦理。在制度完善方面,需要明确构成要件,优化证据规则,为执法提供清晰的指引,从而形成民事、行政以及刑事梯度衔接的责任体系;在协同治理方面,通过智能化监管平台打破信息壁垒,通过信用评价机制来重塑市场预期,并且推动行业自律以及行政监管的深度融合。只有把法律威慑、技术赋能与诚信建设结合起来,才可以阻断围标串标利益链条,实现从“不敢串”到“不能串”“不想串”的深层转变。未来开展治理工作的持续优化,还需要在立法的精细度、执法的穿透力以及市场主体诚信意识的提升这些方面不断去探索前行。